基层治理

提高基层社会治理能力因应之策

□ 刘小军

推进国家治理体系和治理能力现代化，必须抓住基层社会治理这一基点、重点和难点，以法治思维谋划基层社会治理，用法治方式解决基层社会治理中的突出问题，提高基层社会治理法治化水平。

当前基层社会治理面临的问题

基层组织自治能力和民主协商不足，群众参与社会治理的认识不足、动力不强、渠道不畅。受到长期以来自上而下管理体制的影响，村级组织的自治功能发育不够，有的村委会处于瘫痪或半瘫痪的状态，有的村委会自治权则异化为变相的行政管理，不能很好发挥服务群众、化解纠纷的作用。同时，村民参与村务监督管理，特别是通过民主协商方式参与社会治理的意识和能力不足。基层群众尤其是弱势群众的组织化参与渠道不畅，利益诉求平台不足，导致权益保障不够，没有形成“合作治理”架构，从而寻求诸如诉讼、信访、向媒体曝光、举报等极端事件、群体性事件等个体化、间接性救济途径。

基层组织和群众法治意识不强。治理主体法律素养和法治能力不足，广大农村熟人社会、人情社会特征仍未改变，小农意识、小农经济和宗族意识在基层占据着重要的位置，一些村民在利益分配面前，往往囿于短期利益和家族利益的考虑，以民主的形式限制或剥夺部分人的利益，如剥夺“女子户”的土地收益分配权，出现自治过程中侵犯村民合法权益的现象，涉及村民与自治组织之间的诉讼案件频发。

基层党委、政府社会治理理念不能与时俱进。基层党委、政府还没有实现从“社会管理”到“社会治理”的理念转变，治理方式单一、被动，主要依赖于行政命令和国家强制力，疲于应付和解决具体问题，缺乏源头性、长效化的社会治理机制和措施，没有形成党委领导、政府主导、社会协同、多元主体参与的治理局面。

社会矛盾化解机制单一。村委会作为基层群众自治组织，本应发挥公益服务、监督政府、协调利益、整合诉求的职能，在向组织成员准确传达政策信息的同时，通过排查化解矛盾纠纷把组织成员的需求反映给政府，为政府决策提供参考。然而，基层群众自治组织自我服务、自我管理职能的缺位，使得政府与社会之间丧失了缓冲和沟通环节，尚未构建起有序有效的多元化纠纷解决机制，导致潜在的矛盾纠纷隐患难以及时排查发现，发现后又不能及时介入化解，各类社会矛盾直接涌向信访和诉讼渠道。群众“信访不信法”“以访代法”等问题比较突出，通过信访渠道反映问题的意愿强烈，无理缠访、闹访现象已经成为影响社会稳定、损害司法权威的重症顽疾。创新县域社会治理体制，提高县域社会治理能力，成为摆在各级党委、政府面前的一项重大理论和实践课题。

如何提高基层社会治理能力

发动多元主体参与。党的十八届三中全会指出，要坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。让乡村干部、联村法官、驻村干部和德高望重的老人参与说事，整合社会各方面智慧和力量，将自治手段、行政手段和司法手段结合起来，实现政府治理、群众自治的良性互动，形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的多元共治的社会治理格局，构筑起纵向多层级管理与横向多主体协同的树状社会治理模式，从源头上预防和减少社会矛盾纠纷的发生。

坚持民主协商。社会“管理”向“治理”的变化，很大意义在于秩序建立从对人们外在行为的“压制”向人们内心自觉的演变。在基层社会治理中，必须改变行政命令式的管理模式，在实行真正民主上下功夫，在提升自治能力、自治解纷能力上下功夫，促进社会自治优化，形成社会自我管理、自我服务的良性运行。

激发社会活力。基层自治既是在基层治理中实现人民主权原则的顶层制度设计，同时也是基层社会治理的基本组织架构和运行模式，更是提高公民责任感、调动公民积极性、激发参与活力的需求。在社会治理中充分尊重人民群众的主体地位，从完善基层自治机制、培育群众民主法治意识入手，最大限度激发参与热情和社会活力、调动公民积极性和社会责任感，集中民智、激活民力、凝聚民心，真正实现基层群众自治。

形成法治引领。社会治理的目标是社会的和谐与发展，而在其终极意义上，是实现人的幸福与发展。良善的社会治理必须最终回归到对人权的尊重和保障，特别是对基层群众自由、平等以及合法权益的保障。国家治理的实践表明，法治是最能有效保障人权的治理模式。只有牢固树立法治理念，保障法治化取向，将民主治理与依法治理有机结合，引导群众自觉运用法治思维和法治方式管理社会事务，才能形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治氛围，保障基层群众合法权益，确保基层社会长治久安。

挖掘本土资源。任何一种治理模式的生成，都不能脱离地域乡俗、传统文化、历史条件和群众心理特征的土壤，都必须立足本国实际，必须借助传统文化的力量，关注、运用中国社会的文化特质，特别是源自传统文化倡导的道德伦理、以和为贵、礼义廉耻等稳定持久的思想文化底蕴。促进基层社会治理，必须从实际出发，吸收借鉴优秀传统文化中的精髓，充分考虑不同地区之间巨大的社会差异现实，按照因地制宜、因时制宜、因人制宜的原则，寻求本土、多元、有效、文明的治理模式。



理性看待换届选举投票率

□ 彭军

民主选举是村民自治的核心内容之一。为增强选举权威、凝聚村民共识，村委会组织法和地方法规对村委会选举设置了很高门槛，登记选民必须过半数参加投票选举才有效。据了解，近几届西部省份村委会换届选举选民实际投票率都超过了80%。实际上，由于经济转型、社会转轨，村民尤其是经济欠发达地区的村民投票意愿不高，已经成为一种常态。一是市场经济强化了村民的个体化，农村重建集体生活难度增大；二是城镇化、工业化加速推进，农村人口持续大量外出，人户分离成为常态；三是农村地区经济欠发达，村集体经济瓦解，换届选举与村民切身利益关系不大，村民对选举不感兴趣。在这种情况下，还规定很高的投票率，起码有两个弊端。其一，地方政府面临很大压力。为了吸引村民投票，有的地方想各种办法提高投票率。其二，出现大量的委托投票现象。外出务工经商人员委托他人投票，因为无法实现委托人真实的意愿，所以在法理上不符合“平权”的原则，还容易导致贿选和暗箱操作。

为此，一定要理性看待村委会换届选举的投票率，修改完善相关法律法规条款，降低投票率门槛，而且在具体操作中不搞政治挂帅、层层加码。

增强村民当家作主的意识。运用大众传媒做好宣传工作，告诉村民参加选举是法定义务，而且选举出一个什么样的村委会牵涉到村民的切身利益。

切实保障流动人口的投票权。取消委托投票，允许大量流动人口凭身份证就地就近投票，以提高投票率。为此，应将身份证电子化并全国联网，为改进投票方式提供支持。

选举有魄力有才干的村官。把有魄力、有才干、有思路、能带领村民发家致富、增进村民福祉的村官选拔出来，用实实在在的利益吸引村民参与选举投票和村民自治。

增强选举本身的吸引力。国外大选为了“催票”，往往耗费巨资，把选举搞得像“嘉年华”。国内禁止候选人个人搞宣传、发表演说，但政府组织选举时，在现场氛围烘托、增强文宣可观性、组织候选人演讲、公开治村思路等方面，国外一些做法还是可以借鉴，以增强选举本身对村民的吸引力。

有感而发

“公共性”应表现在哪

“公共性”是社会治理的目标和基础所在。在实践中，我国现代社会治理的“公共性”并未得到有力伸张，治理的“公共性”缺失问题也确确实实在一定程度存在。我国现代社会治理的“公共性”，应体现在四个方面：立法执法的细密与严谨；公共诉求的有限和理性；治理主体的使命感和匠人精神；社会价值体系的开放和包容。

□ 潘墨涛

如今我国社会治理过程中“公共性”缺乏的问题逐步成为公众的焦点，无论是各级政府，还是各个社会治理的多元主体，在一些公共事务上不断犯下低级失误，更加暴露了“公共性”不足的问题。“公共性”是社会治理的目标和基础所在。在理论上，对现代社会治理“公共性”的理解有许多矛盾和偏差，比如“公共性”是否只代表公共利益、全局利益，是否应无条件代表公意，这些问题都需要理性思考。在实践中，客观地讲，我国现代社会治理的“公共性”并未得到有力伸张，治理的“公共性”缺失问题也确确实实在一定程度存在。我国现代社会治理的“公共性”，应体现在以下几个方面。

立法执法的细密与严谨。从近些年基层反映来看，我国社会治理立法是相对滞后于治理实践的，很多治理环节法律条款没有进行具体的“文书化”，法律法规流于形式，不系统、不明确，甚至无法可依；在执法环节，我国社会治理中又过分突出了打击非法，而在保护守法、服务尊法的层面并未体现足够的公共性。所以，现代社会治理的公共性要求我们应当从社会治理立法和执法两方面强化工作。立法方面，应关注基层现实问题，放开步伐加快社会治理相关立法，改变立法滞后的局面，加强现有法律法规的操作性和目的性，以降低执法随意性空间；执法方面，应严格依法进行社会治理，改变对社会治理“办好事、好办事”与严格依法办事存在矛盾的错误认识，在良法框架下放手善治。最终，在立法执法层面，我国社会治理的公共性应当表现出法律法规在不断完善的过程中，与治理实践紧密结合并最大程度满足公众治理需要。

公共诉求的有限和理性。现代社会治理的“公共性”并不是不计成本、不计结果去无限制追逐公共产品、满足公共诉求的，而应表现出社会公共诉求的有限和理性。比如当前我国一些城乡居民“等拆迁盼拆迁”，希望借拆迁不劳而获、一夜致富的心理，治理中这种矛盾问题屡屡出现，过分的围绕私利的诉求破坏了政府与社会的健康关系，挫伤了政府为人民服务的积极性和创造性，制约了社会治理现代化发展。应该清楚认识到，所谓社会治理的“公共性”，应表现为“理性的公意”，不应让小团体的私利及主动或无意地引导错误公意的行为成为实现公共利益、发扬社会治理公共性的绊脚石。面对目前我国社会治理中不合理、过分的公共诉求问题，应就事论事，满足公共诉求一方面要把握不同诉求的“对或错”，有全社会统一的价值观和评断标准；另一方面要坚持公平原则，从公平满足全社会公众的公共诉求中体现社会治理的公共性，培育具有公共性的公民意识，鼓励更多人理解社会治理、投身社会治理。

治理主体的使命感和匠人精神。具有使命感的治理主体，不仅在现代社会治理体系中有明确的角色定位，更具有对主体存在意义的自我认识。具有匠人精神的治理主体，不仅关注目标，关注效益，而且更加关注治理过程，不断推动自身专业化，精益求精、吃苦耐劳，将社会治理的“公共性”表现在每一次治理行为当中，提升治理主体的存在感、自豪感。应当看到，当前我国社会治理各主体在使命感和匠人精神方面仍有缺失，比如一些社会组织在处于舆论漩涡之时，表现出的不负责任的、“低能的”公共事务管理能力，以及为摆脱责任而进行的危机公关，完全忽视了组织本身的公共使命，这些行为不应是其“公共性”的体现；更要看到，我国各级政府同样需要进一步强化使命感和匠人精神，比如在基层政府，尤其是直面群众服务社会的政府窗口，工作人员流动过快，工作变动周期过短，无法培养社会治理的“匠人”、专家，社会公众极易产生对政府不专业的抱怨，这应是当前我国政府公共性建设的最该关注的领域。所以，提升我国现代社会治理的“公共性”，推进治理主体的使命感和匠人精神的建设，应当从组织、个人和体制机制等各个层面出发，强化治理主体的使命意识，培育高度专业化、吃苦敬业的社会治理“匠人”，完善以公共责任、公共价值为基础的相关体制机制，让社会治理的每一次举动都将其“公共性”展现无遗。

社会价值体系的开放和包容。开放和包容的社会价值体系，是我国现代社会治理的根基，是不断提升社会治理“公共性”的环境动力。我们需要的是更加完善的治理，更加有效的治理主体，非对即错、“拍板定性”的价值观虽矫枉过正，但长久将不利于我国治理现代化发展。我们应当看到，开放包容的社会价值体系是培养现代公民的整体意识、公众意识的必要环境，是自下而上推动社会治理现代化的基本保障和前提，培育开放包容的社会价值体系，就是培育现代公民、提升政府公共性、推动社会治理的现代化。所以，开放包容的价值体系应是我国现代社会治理的“公共性”的重要表现，是判断当前社会治理的问题和矛盾，找出不足的重要手段，是推动治理主体公共性不断发展的基本文化环境保障。

发展之路

多措并举促进社会组织参与社会治理

□ 吴泽群

党的十八届三中全会指出，要创新社会治理体制，激发社会组织活力，正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确责权、依法自治、发挥作用。这为社会组织积极参与社会治理指明了方向，给社会组织发展带来了良好机遇，也为新时期社会治理注入了新的力量和形式。

社会组织参与社会治理的现状和问题

能力不到位，参与社会治理的能力弱。多数社会组织处于无人无钱的尴尬局面。由于社会组织注册登记时，有一个前提条件即必须是非营利性组织。多数社会组织活动经费来源有限，工作人员兼职的居多，缺乏专门的人才队伍，自身建设能力薄弱，参与社会治理的程度很有限。有的社会组织长期处于不活动状态。

管理不到位，参与社会治理的公益性体现弱。社会组织中由于兼职人员居多，一些人员还处于临时聘用状态，内部管理很不规范，在开展活动中，首先考虑的是经济效益，公益性反而弱化，在社会上很难建立起自身的良好形象，社会公信力不足，开展活动难以持续。一些行业协会商会行政化色彩过于浓厚，提供的服务不能完全满足社会需要。

认识不到位，社会组织在参与社会治理中处于弱势地位。现有的社会组织处于民政部门和业务主管单位的双重领导，在参与各项社会活动时，要经过业务主管单位的严格审核和把关，实际上处于政府部门的附属地位，并且组织规模普遍偏小，自己的主张和声音难以独立地展现出来，受到社会的普遍轻视。

培育不到位，大量没有登记的社会组织处于灰色地带。由于目前实施的《社会团体登记管理条例》的门槛相对较高，大量的“草根”社会组织距离拥有真正合法身份还有很长一段距离，由于缺乏政府和民政部门的监督指导，处于自生自灭状态，不利于社会组织队伍的发展壮大，也不利于对这些社会组织的有效管理和引导。

促进社会组织参与社会治理的措施

抓紧制定社会组织法，明确社会组织的指导思想、性质、地位、作用、运作方式、奖惩办法。社会组织依法参与社会治理是依法治国的重要方面。通过立法，明确非营利的定义与标准，社会组织为了自身的生存所从事的必要的有偿服务与营利之间的界限模糊，造成人们对非营利社会组织公信力的误解和责难，同时造成对人们参与社会组织工作积极性的伤害。有些新社会组织特别是中介组织，大多以营利性的逻辑来展开活动，如律师事务所、会计师事务所等，与其说是社会组织，不如说是市场组织。明确社会组织独立法人资格的社会地位，肯定社会治理行动的平等参与权利。明确社会组织在社会治理中的分工和业务范围。鼓励和支持一切合法的社会组织充分发展，形成规模，亮出身份，建立相对固定的活动场所，取得多方面的政策支持。

转变国家与社会对立的传统观念，支持社会组织形成一定规模。长期以来，我国政府处于强势地位，社会系统自主发育的程度较低，政府包揽社会事务和社会活动，习惯运用刚性手段对社会力量、社会组织进行管控，社会治理作为一种解决国家与社会紧张关系、建立国家与社会良性共治的政策工具，需要首先建立起国家与社会的平等关系，通过二者的互助合作，充分发挥社会多元主体协同治理的优势，促进社会资源的优化配置和有效整合，最终走向社会治理现代化。目前，我国的社会组织偏少、偏小。一些地方购买社会服务，结果没有什么组织能够来应标、承标，因为社会组织太弱、太少。

加大政府购买社会服务的力度。由于社会组织自身是非营利性的，这也带来了其活动经费保障不足的问题。随着政府机构精简和职能转变力度不断加大，事业单位改革不断深化，社会组织可以承接政府转移出的部分职能，提供准公共产品。应按照新的社会治理理念，合理运用市场化手段，研究制定带有制度性的政府购买社会服务项目目录。《政府购买服务管理办法（暂行）》提出，凡是社会能办好的，都交给社会承担，但实际操作远远不足。国际上政府采购社会组织服务的资金规模平均占GDP比重的10%。重庆市核心城区渝中区2014年向70余家社会组织购买服务，累计支出1970万元，仅占全区GDP的0.02%，由此可见一斑。

支持发挥好各类社会组织的协同作用。继续发挥好工、青、妇等群众组织和人民团体在各自联系领域的应有作用。转变基层政权组织的运作方式。基层政权组织转换功能，变管理为服务，加强与其他社会组织的沟通与合作。上海、重庆、宁波等地的城乡社区建设，多部门多组织联合服务，使群众有困难解决在家门口，一般事项不出村（社区）就可以全部解决。管理利用好已有的境内外社会组织，充分发挥它们自下而上的问题发现与反映机制，准确和充分把握根植于基层的真实迫切需求。

完善社会组织的奖励与惩戒机制。目前正在试点社会组织与业务主管单位业务脱钩，促使社会组织竞争择优，行业自律，依法管理。要进一步落实好税收优惠政策。要建立失信“黑名单”和长期不活动组织的清理工作，加强社会组织的党建、团建工作，完善社会组织评估指标体系，坚持社会组织参与社会治理的民间性、公共性和公益性。对于完成政府委托成功解决某个社会问题的，给予付费时，不但让其能收回成本，还要给予一定的奖励，支持其更好发展。

加大社会组织人才队伍建设。社会组织以专业化方式提供社会服务，参与社会治理需要一批专门人才。一些高校设立了社会工作专业，往往学非所用，难以很快适应实际工作。人才队伍建设除了特殊的职业吸引力以外，还应包括完善的社会劳动保障。社区治理是社会治理的主要形式之一，新加坡专门建立国家社区领袖学院，培养社区工作负责人。学院开设实用性很强的课程，如：如何处理人与人之间的冲突、如何与难相处的人相处、如何吸引年轻居民加入居委会、如何掌握演讲技巧和活动节目组织技巧等等。

政策与管理